Vergaderjaar 2015–2016

33 835 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Nr. 16 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2015

Met de brieven van 19 december 2013 (Kamerstuk 33 835, nr. 1) en 10 juni 2014 (Kamerstuk 26 991, nr. 418) heb ik uw Kamer, samen met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geïnformeerd over het kabinetsstandpunt om te komen tot een herinrichting van het systeem van keuring en toezicht.

In het Plan van Aanpak NVWA hebben wij geconstateerd dat het huidige systeem kwetsbaar is, waarbij zowel de keuring als het toezicht binnen de inspectiedienst is verweven en bovendien privaatrechtelijke organisaties een grote rol hebben. Met het toezicht en de keuring op het veterinaire en fytosanitaire terrein worden belangrijke publieke belangen gediend. De borging van volksgezondheid en voedselveiligheid dient niet voor discussie vatbaar te zijn. De primaire verantwoordelijkheid voor veterinaire en fytosanitaire keuring en toezicht wordt in de Europese regelgeving dan ook belegd in het publieke domein. Hoewel de Europese regelgeving beperkt ruimte biedt voor het delegeren van taken naar niet-publieke organisaties, constateren wij dat deze mogelijkheid in Europees verband onder druk staat en dat het beleggen van taken bij private organisaties in toenemende mate vragen oproept bij derde landen.

De Europese Commissie en derde landen wijzen Nederland er op dat dit systeem op gespannen voet staat met uitgangspunten van onder andere een onafhankelijk bestuur en het niet vermengen van private met publieke activiteiten. Bij export wordt door derde landen de eis gesteld dat certificaten worden afgegeven door de overheid. Inzet van privaatrechtelijke ZBO's (plant, zuivel en eieren) of private partijen (vlees) bij het uitvoeren van keuringstaken vraagt om het inrichten van hulpstructuren om de uiteindelijke afgifte van certificaten te laten voldoen aan deze eis. Dat maakt de huidige organisatie van veterinaire en fytosanitaire keuring en toezicht, waarbij private partijen worden ingezet, onnodig kwetsbaar.

kst-33835-16
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Ook in breder kader acht het kabinet het noodzakelijk om de keuringstaken volledig in het publieke domein te brengen. De Kaderwet zbo's bepaalt dat de privaatrechtelijke vorm alleen bij uitzondering toegestaan is. De publiekrechtelijke vorm doet recht aan de ministeriële (stelsel)verantwoordelijkheid voor de betreffende taken. Dit is in overeenstemming met de aanbevelingen van het eindrapport «Onderzoek herpositionering ZBO's» door De Leeuw waarin is aangegeven dat -gegeven de hoofdtaken van de betreffende keuringsinstellingen, die in het publieke domein liggen- het aanbeveling verdient om de taken van deze keuringsdiensten onder te brengen in het publieke domein (Kamerstuk 25 268, nr. 83, dd. 13 mei 2014). Deze aanpak sluit aan op de keuzes die gemaakt zijn bij de opheffing van de product- en bedrijfschappen. Ook hier heeft het kabinet ervoor gekozen om publieke taken onder volledige publieke verantwoordelijkheid te laten uitvoeren.

Gelet hierop heeft het kabinet een uitvoeringsagenda opgesteld voor de wijze waarop keuren en toezicht in het publieke domein worden gepositioneerd. Deze uitvoeringsagenda wordt gefaseerd uitgevoerd, waarbij voorrang wordt gegeven aan die zaken die het meest kwetsbaar zijn gebleken. En meer tijd wordt genomen waar de complexiteit van de verandering het grootst is. Het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid «Risico's in de vleesketen» laat zien dat in het veterinaire domein met prioriteit maatregelen noodzakelijk zijn. Aanleiding voor het onderzoek was de omvang en maatschappelijke en economische impact van een aantal incidenten in de vleessector.

Van belang is dat tegelijk de NVWA als toezichthouder adequaat is toegerust en toekomstbestendig is. De NVWA wordt verder versterkt met de uitvoering van het plan van aanpak NVWA. Het toezichtkader, dat vandaag aan uw Kamer is gestuurd, helpt de NVWA om slagvaardiger en krachtiger op te treden.

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van VWS, over de uitvoeringsagenda en de verwachte financiële consequenties.

De NVWA als centrale bevoegde autoriteit

De bovengenoemde publieke verantwoordelijkheden op het terrein van keuren en toezicht vragen om een sterke centrale bevoegde autoriteit, die het centrale aanspreekpunt is voor derde landen en de EU. De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) geeft inhoud aan die rol. Zij is belast met de opsporing, het toezicht, de handhaving, en het toezicht op de uitvoering van de keuringen.

Voor de versterking van de rol van de NVWA heb ik samen met de Minister van VWS eind 2013 het Plan van Aanpak NVWA opgesteld. Aan de uitwerking daarvan wordt voortvarend gewerkt. Zoals ook eerder aangegeven zal de volledige implementatie van het plan een paar jaar duren en, naast het reguliere werk, veel vergen van de NVWA en haar medewerkers. Uw Kamer vandaag eveneens de derde voortgangsrapportage ontvangen.

Bij de inrichting van de nieuwe structuur worden waarborgen ingebouwd die ervoor zorgen dat de NVWA haar rol, ook na de herinrichting, als centrale autoriteit en toezichthouder goed kan vervullen. Daarbij komt ook de essentiële rol van de NVWA in geval van crisissituaties aan de orde.

Uitvoeringsagenda

De herinrichting betekent concreet dat de uitvoering van de publieke taken die nu nog door KDS, COKZ, SKAL en de plantaardige keuringsdiensten NAK, NAK-Tuinbouw, KCB en BKDworden uitgevoerd, gefaseerd overgeheveld zullen worden naar het publieke domein. Tegelijk worden maatregelen genomen om de taakgebieden keuring en toezicht ook binnen de NVWA organisatorisch te scheiden. De uitvoeringsagenda ziet toe op de twee domeinen van dier en dierlijke producten, en plant en biologisch.

Dier en dierlijke producten

Er wordt een ontwikkeltraject ingezet waarbij de keuringstaken in het veterinaire domein in een publiekrechtelijke keuringsorganisatie worden ondergebracht. Daarbij wordt voorrang gegeven aan de onderdelen die het meest kwetsbaar zijn gebleken. Het terugbrengen van de taken in het publieke domein gebeurt dan ook in twee fasen. In bijlage 1 is het tijdpad aangegeven[2].

De eerste fase bestaat uit de volgende twee prioriteiten:

1. Het verbeterplan NVWA zal onverkort worden uitgevoerd. Hiermee ontstaat een goede uitgangssituatie om de vervolgstappen te kunnen zetten. Daar wordt aan toegevoegd dat binnen de NVWA de keurings- en toezichtstaken zoveel mogelijk worden gescheiden.
2. De Onderzoeksraad voor Veiligheid constateert in zijn rapport dat de wijze waarop de samenwerking tussen de NVWA en de BV «Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector» (KDS) is ingericht en in de praktijk wordt uitgevoerd, verwarring kan scheppen over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling voor de keuring gerelateerde taken die KDS momenteel onder verantwoordelijkheid van de NVWA uitvoert. Meer in het bijzonder stelt de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat KDS bestuurlijk niet onafhankelijk is, maar verwevenheid kent met het vleesverwerkende bedrijfsleven. Er wordt daarom bij wet een publiekrechtelijk Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) opgericht waarin de taken van KDS opgaan (circa 300 fte keuring assistenten). Deze ZBO kan, met inachtneming van tijdplanning die het wetsvoorstel met zich meebrengt, op zijn vroegst in 2017 zijn opgericht. De verantwoordelijkheid van de NVWA in relatie tot deze taken blijft hierbij ongewijzigd.

Na deze eerste fase zal een evaluatie[3] plaatsvinden, op basis waarvan besloten wordt of en zo ja op welke wijze de tweede fase wordt ingegaan. Naast de opgedane ervaringen met de nieuwe structuur (organisatorisch, financieel en afronding verbeterplan NVWA) wordt in de evaluatie ook de besluitvorming over de nieuwe Europese controle verordening meegenomen. Het besliskader privatiseren en verzelfstandigen van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer is in de eerste fase betrokken en zal ook bij toekomstige besluitvorming worden betrokken.

Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS), Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor de Tuinbouw (Naktuinbouw), Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed Landbouwgewassen (NAK), Stichting Kwaliteitscontrolebureau (KCB), Stichting Skal (Skal), Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD). De Raad voor Plantenrassen is geen keuringsinstelling en maakt daarom geen onderdeel uit van de herziening van keuring en toezicht.

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

[3] De evaluatie conform artikel 39 Kaderwet ZBO van de keuringsinstellingen zal hierin worden meegenomen.

Na deze evaluatie kunnen de volgende stappen worden gezet. Het belangrijkste uitgangspunt daarbij is dat de gescheiden keuringstaken bij de NVWA (element 1 van de eerste fase) en de in de ZBO ondergebrachte keuringstaken van KDS worden ondergebracht in één publiekrechtelijke organisatie. Opties daarvoor zijn een combinatie van de taken bij de NVWA zelf, in een afzonderlijk agentschap of in de hierboven genoemde publiekrechtelijke ZBO Dier. De uiteindelijke vormgeving en de rechtsvorm zullen dan ook op een later moment, op basis van een evaluatie, worden bepaald (go/no go-beslissing), gericht op implementatie van fase 2 per uiterlijk 2021.

Nadat de besluitvorming over de publieke organisatie is afgerond, zal de tweede fase starten, waarin meer taken bij deze organisatie kunnen worden ondergebracht. Het gaat daarbij in ieder geval om de publieke keuringstaken in de pluimveesector die nu door de bedrijfskeurders in dienst van het slachthuis worden uitgevoerd. Daarbij kan waar mogelijk de huidige Europeesrechtelijke toegestane systematiek van pluimveebedrijfskeurders gecontinueerd worden.

COKZ

Het COKZ voert keurings- en toezichtstaken uit zowel ten aanzien van de zuivel- als de eiersector. De personele omvang van het COKZ betreft circa 50 fte. Ook deze taken zullen publiekrechtelijk worden vorm te geven. In de tweede fase zal worden besloten op welke wijze deze taken publiekrechtelijk worden geborgd. De uitwerking van het model zal in overleg met het COKZ plaatsvinden.

Plant en Biologisch

Ook in het fytosanitaire domein worden in ieder geval de Europeesrechtelijke keuringstaken teruggebracht in het publieke domein. Uw Kamer heeft in september 2014 de gewijzigde motie Geurts/Schouw aangenomen (Kamerstuk 31 490, nr. 160) waarin is verzocht om, in samenwerking met de betreffende plantaardige keuringsdiensten, de borging van de publieke belangen in de governancestructuur te verbeteren en de huidige uitvoeringsstructuur in stand te laten. Door de inhoud van de motie wordt het kabinet voor een aantal dilemma's gesteld om te komen tot een gedragen en werkbaar model.

Om in het fytosanitaire domein te komen tot een nieuw model moet gekeken worden naar de diversiteit aan taken die de huidige plantaardige keuringsdiensten uitvoeren. Dit betreffen niet alleen Europeesrechtelijk vastgelegde fytosanitaire keuringen, maar ook wettelijke kwaliteitstaken (Landbouwkwaliteitswet en Zaaizaad en Plantgoedwet) en private taken, waarvan de uitvoering in een aantal gevallen door dezelfde functionarissen geschiedt. Ontvlechting van deze taken is complex. Ook wordt op dit moment in Europees verband gewerkt aan een herziening van de Europese controleverordening. Met de voorgestelde herziening worden de keuringstaken nog steviger in het publieke domein belegd. De herziene controleverordening wordt naar verwachting in 2016 aangenomen.

Het kabinet staat hier voor de uitdaging hoe, gegeven de motie, de ontwikkelingen ten aanzien van de Europese controleverordening en het draagvlak bij de plantaardige sector, de fytosanitaire keuring en het toezicht adequaat kunnen worden geborgd in het publieke domein. Ik neem daarom meer tijd om met een gedragen en werkbaar model te komen.

Ik zal uw Kamer in de 1e helft van 2016 informeren over de verdere uitwerking. De uitwerking van het model zal in overleg met het betrokken bedrijfsleven en de privaatrechtelijke keuringsinstellingen plaatsvinden.

Financiële consequenties

De ontwikkelstappen leiden tot beperkte meerkosten die grotendeels samenhangen met voorbereidende werkzaamheden. Het financieel beeld uit de voorbereidingsfase weegt daarom in het bijzonder mee in de uitwerking van de ontwikkelstappen en de besluitvorming daarover. Voor de incidentele kosten zijn de departementen kostendrager. Deze kosten worden door het Ministerie van EZ en VWS gedragen naar beleidsverantwoordelijkheid.

Conclusie

Bovenstaande ontwikkelstappen zijn gericht op het creëren van een onafhankelijk en toekomstbestendig keurings- en toezicht systeem. Dit vernieuwde en versterkte systeem zal bijdragen aan een verbeterde borging van voedselveiligheid en voedselintegriteit en aan een versterkte plantgezondheidsstatus, dat zodanig is ingericht dat het keurings- en toezichtsysteem in Nederland, Europa en in derde landen kan rekenen op vertrouwen. Vertrouwen van overheden, bedrijfsleven én consumenten. Ik wil de zorgvuldige uitvoering van deze veranderopgave in nauwe samenwerking met de NVWA, de huidige keuringsorganisaties en de sector realiseren.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijksma